

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Notitie

voor [] (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
van [] (kantoor landsadvocaat)
datum 9 december 2021
inzake Toelaatbaarheid van persalarmeringen onder toepasselijke privacyregelgeving
zaaknr 11016277

1 INLEIDING

1.1 U heeft ons verschillende vragen gesteld die zien op de mogelijkheid voor de politie, de brandweer en de ambulancediensten om persalarmeringen te versturen naar aanleiding van bepaalde 112-meldingen. Die vragen zijn als volgt:

1. Is het doen van persalarmeringen door politie, ambulancediensten en/of brandweer in lijn met de privacyrechtelijke regelgeving¹?
2. Als sprake zou zijn van strijd met genoemde regelgeving, kan deze dan worden weggenomen door mitigerende maatregelen te treffen, zoals het inbouwen van een vertraging bij het versturen van persalarmeringen of door bij bepaalde incidenten geen persalarmering te versturen?

1.2 In deze notitie worden de bovenstaande vragen beantwoord.² Daartoe behandelen wij achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

2	MELDKAMERS & MELDKAMERFUNCTIE, MELDKAMERPROCES EN PERSALARMERING	4
	<i>Meldkamers & meldkamerfunctie: achtergrond</i>	4
	<i>Meldkamerproces</i>	5
	<i>Aannemen van de melding door de politie</i>	6
	<i>Intake door de gevraagde hulpdienst</i>	7
	<i>De persalarmering</i>	8
3	VRAAG 1: PERSALARMERING IN LIJN MET PRIVACYRECHTELIJKE REGELGEVING?	9
	<i>Algemeen</i>	9
	<i>Persalarmering door de politie</i>	11
	<i>Persalarmering door de ambulancedienst</i>	15
	<i>Persalarmering door de brandweer</i>	19
	<i>Conclusie: beantwoording vraag 1</i>	21
4	VRAAG 2: MITIGERENDE MAATREGELEN?	22

¹ In dit kader zal onder meer de vraag worden behandeld of sprake is van persoonsgegevens.

² Het concept van dit advies dateert van 22 juli 2021. Onderhavige definitieve versie van het advies dateert van 9 december 2021. Eventuele relevante juridische ontwikkelingen die zich in de tussenliggende periode hebben voorgedaan zijn, in overleg met u, niet in dit definitieve advies betrokken.

1.3 U treft hieronder echter eerst een managementsamenvatting aan.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Vraag 1: is het doen van persalarmeringen door politie, ambulancediensten en/of brandweer in lijn met de privacyrechtelijke regelgeving?

- Persalarmeringen zullen, zeker in bepaalde gevallen, persoonsgegevens bevatten.
- De politie mag alleen een persalarmering versturen als deze in het concrete geval geen persoonsgegevens bevat of als de persalarmering noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak (als bedoeld in artikelen 3 en 4 Politiewet). Dit vergt een beoordeling per geval. Gelet op het acute karakter van een 112-melding zal daar (veelal) echter geen tijd voor zijn. Zekerheidshalve moet er dan ook van uit worden gegaan dat een persalarmering door de politie inderdaad persoonsgegevens bevat en niet noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Dat betekent dat het de politie op dit moment niet is toegestaan persalarmeringen te versturen.
- Ook vanuit de ambulancedienst zullen op dit moment geen persalarmeringen kunnen worden verstuurd. Verzending van persalarmeringen stuit naar ons oordeel af op het medisch beroepsgeheim van de centralist-verpleegkundige. Dat geldt óók als een persalarmering in een concreet geval geen persoonsgegevens zou bevatten: het beroepsgeheim strekt zich uit tot alle gegevens die bij de intake worden verkregen en niet alleen tot persoonsgegevens.
- Het voorgaande ligt anders voor de brandweer. Wij achten goed verdedigbaar dat het de brandweer wel is toegestaan persalarmeringen te versturen; de Algemene Verordening Gegevensbescherming staat daar naar ons oordeel niet aan in de weg. Het Landelijk convenant gegevensuitwisseling meldkamers lijkt daar evenmin aan in de weg te staan. Voor zover dit laatste al anders zou zijn, zou het Landelijk convenant eventueel aangepast kunnen worden. Zouden degenen op wie de persalarmeringen betrekking hebben in de praktijk echter (structureel) hinder ondervinden van de aanwezigheid van pers bij een incident, dan zou de afweging anders kunnen uitvallen. Daarbij zou er dan ook op uitgekomen kunnen worden dat de persalarmering niet, of slechts met een vertraging wordt verzonden.

Vraag 2: als sprake zou zijn van strijd met genoemde regelgeving, kan deze dan worden weggenomen door mitigerende maatregelen te treffen, zoals het inbouwen van een vertraging bij het versturen van persalarmeringen of door bij bepaalde incidenten geen persalarmering te versturen

- De tweede vraag is dan of er mitigerende maatregelen kunnen worden getroffen zodat ook de politie en de ambulancedienst persalarmeringen zullen mogen versturen.
- Het inbouwen van een vertraging vormt naar ons oordeel niet een zodanige mitigerende maatregel. Ook als de persalarmering met een vertraging wordt verzonden, staat het gesloten verstrekkingssysteem van de Wet politiegegevens resp. het medisch beroepsgeheim van de centralist-verpleegkundige aan verstrekking in de weg.
- Een beperking die inhoudt dat alleen ten aanzien van bepaalde incidenten een persalarmering wordt verzonden zal voor de ambulancedienst geen uitkomst kunnen bieden: het medisch beroepsgeheim staat ook daaraan in de weg. Voor de politie zal zo'n beperking slechts beperkt soelaas kunnen bieden, namelijk alleen indien en voor zover kan worden vastgesteld dat verzending van een persalarmering ten aanzien van die bepaalde incidenten standaard noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Die vaststelling moet gedaan kunnen worden, omdat op voorhand niet in algemene zin lijkt te kunnen worden uitgesloten dat een bepaalde persalarmering (toch) persoonsgegevens bevat en de Wpg dus een basis voor de verstrekking moet bieden.
- Een andere oplossingsrichting is die waarbij wordt bezien of de persalarmering verder kan worden veralgemeniseerd, zodat is uitgesloten dat deze persoonsgegevens kan bevatten. In dat geval zou het voor de politie mogelijk worden persalarmeringen te versturen.
- Voor de ambulancedienst ligt dat anders, omdat het medisch beroepsgeheim zich, als gezegd, tot alle gegevens uitstrekt die bij de intake worden verkregen, niet alleen tot persoonsgegevens.
- Vermoedelijk zou zo'n veralgemenisering echter in ieder geval inhouden dat er niet langer locatiegegevens kunnen worden gedeeld. Om die reden lijkt deze oplossingsrichting niet reëel: zonder enige aanduiding van de locatie heeft het voor de pers op zijn minst veel minder zin een persalarmering te ontvangen. Wij hebben ons ook nog afgevraagd of het weglaten van de aard van het incident zou maken dat het in alle gevallen uitgesloten is dat met een persmelding persoonsgegevens worden verstrekt. De persalarmering zegt dan veel minder en zal ook minder snel informatie

kunnen toevoegen ten opzichte van de informatie die ter plekke beschikbaar is. Zekerheid hierover is echter niet te geven.

- Wij hebben verder nog gezien of de politie al in de fase van het aannemen van de melding (zie randnummer 2.6) een persalarmering uit zou kunnen doen. Dan is de Algemene Verordening Gegevensbescherming immers van toepassing, die meer mogelijkheden tot verstrekking biedt (vgl. de analyse die ziet op de mogelijkheid van de brandweer om een persalarmering te versturen) en speelt het medisch beroepsgeheim nog geen rol.
- De leden 4 en 5 van artikel 11.10 Telecommunicatiewet (jo. artikel 1 en 2 van het Besluit 1-1-2 alarmcentrales) zouden echter in de weg kunnen staan aan de mogelijkheid om in de fase van het aannemen van een 112-melding een persalarmering te verzenden, namelijk als de persalarmering in een concreet geval gegevens bevat waar de korpschef alleen maar over beschikt, doordat die gegevens op grond van artikel 11.10 lid 1 en 2 Telecommunicatiewet zijn ontvangen. Bovendien zou verzending van een persalarmering in deze eerste fase mogelijk betekenen dat de pers eerder ter plaatse is dan de betrokken hulpdienst(en), hetgeen bijv. met een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen gepaard zou kunnen gaan. Daarnaast is – zo hebben wij van u begrepen – op zijn minst onzeker of deze oplossingsrichting praktisch haalbaar is.
- Een laatste oplossingsrichting zou zijn om voor de politie resp. de ambulancedienst een wettelijke basis resp. wettelijke verplichting te creëren voor het doen van persalarmeringen. Mocht dit een gewenste oplossingsrichting zijn, dan zijn wij graag bereid hier verder met u over mee te denken.

2 MELDKAMERS & MELDKAMERFUNCTIE, MELDKAMERPROCES EN PERSALARMERING

Meldkamers & meldkamerfunctie: achtergrond

- 2.1 Op grond van artikel 25a Politiewet 1993 ("**Pw**") heeft de politie meldkamers. De politie is daarmee beheersmatig verantwoordelijk voor het beschikbaar zijn van de meldkamers.³ Op de meldkamers wordt de zogenoemde meldkamerfunctie uitgevoerd: het aannemen, ontvangen, registreren en beoordelen van meldingen waarbij wordt gevraagd om acute inzet van de hulpdiensten politie, ambulancezorg, brandweer of Koninklijke marechaussee, het bieden van een adequaat hulpaanbod, en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten (art. 25b lid 1 Pw).

³ Kamerstukken II 2018-2019, 35 065, nr. 3, p. 17.

In het Besluit aanwijzing meldkamers is voor elke meldkamer de locatie aangewezen, alsmede het gebied waarvoor op die meldkamer de meldkamerfunctie wordt uitgevoerd. De politie draagt er zorg voor dat op elke meldkamer ook voor de werkgebieden van de andere meldkamers de meldkamerfunctie kan worden uitgevoerd (art. 25a lid 3 Pw)⁴.

- 2.2 De politie moet er, op grond van artikel 25b lid 5 resp. 6 Pw, verder voor zorgdragen dat de meldkamers kunnen worden gebruikt voor de uitvoering van de meldkamerfunctie ten behoeve van de ambulancezorg, bedoeld in artikel 5 lid 1 van de Wet ambulancezorgvoorzieningen ("Waz") en voor, voor zover van belang, de uitvoering van de meldkamerfunctie ten behoeve van de brandweertaak (zie ook artikel 35 lid 1 Wet veiligheidsregio's ("Wv")).
- 2.3 Alle hulpdiensten die werkzaam zijn in het werkgebied van een meldkamer zitten fysiek bij elkaar op die meldkamer. Zij maken ook gebruik van dezelfde ondersteunende systemen en stemmen de werkprocessen zoveel mogelijk af. Het doel van deze zogenoemde colocatie is dat multidisciplinaire aansturing van de aanpak van incidenten, noodhulpverlening en multidisciplinaire coördinatie bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zo goed mogelijk kunnen verlopen.⁵
- 2.4 Zoals blijkt uit het voorgaande vervult de politie binnen het meldkamerdomein twee, te onderscheiden rollen. Enerzijds is de politie, net als andere hulpdiensten, een gebruiker van de meldkamer, en verantwoordelijk voor de uitvoering van de eigen meldkamerfunctie. Anderzijds is de politie beheerder van de meldkamer, waaronder de huisvesting en de ICT-systemen. De politie draagt er vanuit die rol zorg voor dat de meldkamers door de ambulancevoorzieningen, veiligheidsregio's (en ten minste één van de meldkamers door de Koninklijke marechaussee) gebruikt kunnen worden voor de uitvoering van hun meldkamerfuncties.⁶ Het kan overigens voorkomen dat de politie op een meldkamer de meldkamerfunctie ten behoeve van de brandweertaak uitvoert (zie art. 25b Pw jo. art. 35 lid 2 Wv).

Meldkamerproces

- 2.5 In dit onderdeel beschrijven wij het meldkamerproces, voor zover dat relevant is voor beantwoording van de gestelde vragen. Dat betekent dat wij aandacht besteden aan het aannemen van de melding door de politie en de daarop volgende intake door de betreffende hulpdienst(en). Wij baseren ons daarbij, zoals besproken, (mede) op de hierover van u ontvangen feitelijke informatie en op het Landelijk convenant

⁴ Het moet mogelijk zijn om op één meldkamer het gehele land te bedienen. En het kan, bij voorbeeld bij storingen, van belang zijn dat een meldkamer werkzaam kan zijn voor het werkgebied van een andere meldkamer. Zie *Kamerstukken II 2018-2019, 35 065, nr. 3, p. 17*.

⁵ *Kamerstukken II 2018-2019, 35 065, nr. 3, p. 4*.

⁶ *Kamerstukken II 2018-2019, 35 065, nr. 3, p. 8*.

gegevensuitwisseling meldkamers ("**Landelijk convenant**"), waarvan wij de rechtmatigheid in dit advies tot uitgangspunt nemen.⁷

Aannemen van de melding door de politie

- 2.6 In beginsel verzorgt de politie het aannemen van 112-meldingen (art. 25b lid 4 Pw). Daarbij wordt beoordeeld met welke hulpdienst de melder moet worden doorverbonden: de politie, de ambulancedienst of de brandweer. Bij het aannemen van 112-meldingen verwerkt de politie gegevens, waaronder persoonsgegevens. Op de verwerking van deze persoonsgegevens is de Algemene Verordening Gegevensbescherming ("**AVG**") van toepassing. De korpschef is de verwerkingsverantwoordelijke.

Zie bijlage 2 bij het Landelijk convenant bevat een opsomming van de gegevens die in deze eerste fase worden verwerkt:
"Melder: Naam, telefoonnummer, locatie melder en incident, gevraagde discipline."

Vgl. ook artikel 11.10 lid 1 en 2 van de Telecommunicatiewet ("**Tw**") juncto. artikel 1 van het Besluit 1-1-2 alarmcentrales ("**Besluit 112**") waaruit volgt dat de korpschef het telefoonnummer, (indien beschikbaar) locatiegegevens en de naam en de beschikbare adres-, postcode- en woonplaatsgegevens van, kort gezegd, de beller/melder verwerkt. Die gegevens moeten de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en de aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst die nummeridentificatie aanbiedt op grond van de genoemde bepalingen aan de korpschef verstrekken. De korpschef moet deze gegevens op zijn beurt vastleggen met het oog op, voor zover van belang, de hulpverlening in noodsituaties. Voor die vastlegging is de korpschef de verwerkingsverantwoordelijke (art. 11.10 lid 3 Tw). De korpschef is ook de verwerkingsverantwoordelijke voor de verstrekking van deze persoonsgegevens aan de "publieke diensten belast met hulpverleningstaken" (art. 11.10 lid 4 en 5 Tw). Dat zijn de gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen, de Regionale Ambulancevoorzieningen en de politie (art. 2 Besluit 1-1-2 alarmcentrales).

Vgl. ook de artikelen 3 lid 3 en 6 lid 1 van het Landelijk convenant:

Artikel 3 lid 1 Landelijk convenant:

"De politie is voor verstrekkingen en vastleggingen van gegevens ten behoeve van alarmnummers op grond van artikel 11.10, leden 3 en 4 van de Telecommunicatiewet de verwerkingsverantwoordelijke. Dit is geen politietaken in de zin van de Politiewet, hierdoor is er geen sprake van politiegegevens.⁸ De grondslagen onder c [die uit de AVG, adv.] zijn hierop

⁷ Raadpleegbaar via <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/Convenant-gegevensverwerking-meldkamers.aspx>.

⁸ In het Landelijk convenant wordt in een voetnoot verwezen naar HR 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1205. Vermoedelijk is daarbij bedoeld op een citaat in het arrest uit de uitspraak van de rechtbank: "Anders dan

van toepassing.”

Artikel 6 lid 1 Landelijk convenant:

“De aanneming van 112-meldingen door de politie ten behoeve van alle convenantpartners, vóór het moment van doorschakelen naar het meldkamerproces van de desbetreffende convenantpartner valt onder de verantwoordelijkheid van de politie.”

Intake door de gevraagde hulpdienst

- 2.7 Nadat de 112-melding en de in dat verband vastgelegde persoonsgegevens door de politie naar de betrokken hulpdienst(en) zijn doorgezet, vindt daar een intake plaats door een centralist⁹ van de betreffende hulpdienst die er mede op is gericht een inschatting te maken van de benodigde uitgifte van de inzet op het incident. De hulpdiensten (politie, ambulancedienst of brandweer) verzamelen daarbij, naast op de al van de politie verkregen (persoons)gegevens, ook aanvullende (persoons)gegevens.
- 2.8 De politie verwerkt in deze fase (mogelijk) de volgende (categorieën) van (persoons)gegevens:¹⁰

“Melder: persoonsgegevens

Incident: classificatie, locatie, gevaarzetting, verdachte situatie, voertuig, kenteken, vrije tekst, aantal slachtoffers

Betrokkenen: naam, justitieel, gezondheid, gedrag”

De korpschef is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen in het kader van de meldkamerfunctie van de politie. Het gaat hierbij om de uitvoering van de politietaken bedoeld in artikel 3 Pw. De Wet politiegegevens (“**Wpg**”) is (dan ook) van toepassing op de betreffende verwerkingen van persoonsgegevens.¹¹

- 2.9 De ambulancedienst verwerkt in de intakefase (mogelijk) de volgende (categorieën) van (persoons)gegevens:¹²

“Melder persoonsgegevens

de officier van justitie, is de rechtbank van oordeel dat de 112-melding niet onder de Wet politiegegevens valt. De stelling dat de bevoegdheid voor het gebruik van opgenomen meldkamer gesprekken ten behoeve van strafrechtelijke doeleinden kan worden gevonden in het systeem van de Wet politiegegevens en de Politiewet 2012 en dat het openbaar ministerie zodoende automatisch toegang tot de gegevens heeft, gaat niet op. De 112-meldkamer is immers dusdanig ingericht dat een 112-melding, direct nadat de betreffende melder heeft aangegeven welke hulpdienst hij of zij nodig heeft, wordt doorgeschakeld naar de politie, ambulancedienst of de brandweer. In dit geval verzocht de melder medische bijstand. Hij werd dan ook doorgeschakeld naar de verpleegkundige centralist. Dit gesprek valt om die reden niet onder de Wet politiegegevens.”

⁹ Dat is een functionaris op de meldkamer die verantwoordelijk is voor het aannemen, verwerken en afhandelen van meldingen, coördineren van operationele uitvoerende taken en medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de multidisciplinaire opschaling, alarmering en informatie-uitwisseling (art. 1 lid 3 aanhef en onder e Landelijk convenant);

¹⁰ Bijlage 2 van het Landelijk convenant.

¹¹ Vgl. artikel 3 lid 2 aanhef en onder a en artikel 6 lid 3 Landelijk convenant. Zie ook bijlage 1 bij het Landelijk convenant.

¹² Bijlage 2 van het Landelijk convenant.

Incident: classificatie, hulpvraag patiënt, eerste medische diagnose, locatie, gevaarstelling, vrije tekst, aantal slachtoffers

Betrokkenen: Naam, adres, gezondheid, noodzakelijke behandeling"

De triage in het kader van de meldkamerfunctie van de ambulancezorg moet worden uitgevoerd door een verpleegkundige, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg ("**Wet BIG**").¹³ De betrokken Regionale Ambulancevoorziening ("**RAV**") is de verwerkingsverantwoordelijke.¹⁴ De AVG is van toepassing op de betreffende verwerkingen van persoonsgegevens, evenals (voor zover van belang) de geheimhoudingsplicht van artikel 88 Wet BIG en artikel 7:457 BW.¹⁵

- 2.10 De brandweer verwerkt in de intakefase (mogelijk) de volgende (categorieën) van (persoons)gegevens:¹⁶

"Melder persoonsgegevens

Incident: classificatie, locatie, gevaarstelling, verdachte, situatie, voertuig, kenteken, vrije tekst, aantal slachtoffers

Betrokkenen: naam, gezondheid, gedrag"

Het bestuur van de veiligheidsregio is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen in het kader van de meldkamerfunctie ten behoeve van, voor zover van belang, de brandweertaak.¹⁷ De AVG is van toepassing op de betreffende verwerkingen van persoonsgegevens.¹⁸

De persalarmering

- 2.11 De hulpdiensten registreren gegevens over 112-meldingen in het zogenoemde Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem ("**GMS**").¹⁹ Dit is het kernsysteem voor het incidentafhandelingsproces. De persalarmeringen worden ook vanuit het GMS verzonden. Dat gebeurt, zo hebben wij van u begrepen, in de fase van de intake: aan de hand van de gegevens die de centralist van de betreffende hulpdienst in het GMS invoert wordt – gelijktijdig met de registratie door die centralist van de oproep aan de in te zetten eenheden – in het GMS automatisch vastgesteld of het type incident waarop de 112-melding betrekking heeft overeenkomt met het type incidenten waarvan op voorhand is bepaald dat er een persalarmering voor wordt uitgedaan. Is dat het geval, dan wordt er vanuit het GMS een persalarmering gedaan. Als de politie

¹³ Artikel 7 lid 7 Regeling ambulancezorgvoorzieningen.

¹⁴ Zie artikel 4 jo. 5 van de Wvz. Zie ook artikel 2 lid 1 aanhef en onder d Landelijk convenant. Vgl. *Kamerstukken II* 2018-2019, 35 065, nr. 3, p. 8-9.

¹⁵ Zie HR 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1205, rov. 2.5.3 en zie de conclusie van AG mr. A.E. Hartevelt van 30 juni 2017, ECLI:NL:PHR:2017:564, met name rov. 4.11, 4.19 en rov. 4.24. Vgl. artikel 3 lid 2 aanhef en onder b en bijlage 1 bij het Landelijk convenant.

¹⁶ Bijlage 2 van het Landelijk convenant.

¹⁷ Zie artikel 10 aanhef en onder g en artikel 35 lid 1 Wv. Zie ook artikel 2 lid 1 aanhef en onder c Landelijk convenant. Vgl. *Kamerstukken II* 2018-2019, 35 065, nr. 3, p. 8.

¹⁸ Vgl. artikel 3 lid 2 aanhef en onder c en artikel 6 lid 3 Landelijk convenant. Zie ook bijlage 1 bij het Landelijk convenant.

¹⁹ Vgl. de Regeling C2000 en GMS.

een 112-melding heeft doorgezet naar meer dan één hulpdienst, kan het zijn dat er vanuit die verschillende hulpdiensten een afzonderlijke persalarmering uit gaat.

Er wordt ten aanzien van de volgende categorieën incidenten een persalarmering gedaan: Aanrijding letsel; Auto te water; Aanvaring letsel; Brug sluit niet; Schip in nood; Ontploffing met gewonden; Spoorweg-, tram-, metro-ongeval; Ongeval te water persoon; Vliegtuigongeval; Demonstraties; Steekincident; Schietincident; Overval bedrijf / instelling / woning; Overval geldinstelling / geldloper; Overval voertuig / vaartuig; Overval luchtvaartuig; en Plof- en ramkraken.

Een voorbeeld van een persalarmering is:

27-06-21	09:16:03	Politie	Drenthe	Ongeval/Water/Persoon te water prio 1 Emmen Melkweg
27-06-21	08:27:55	Politie	Drenthe	Veiligheid en openbare orde/Geweld/Steekpartij prio 1 Diever Bosweg

Figuur 1 Voorbeeld Persalarmering

- 2.12 Hoewel het GMS een gemeenschappelijk systeem is waarvan door meerdere hulpdiensten gebruik wordt gemaakt, het type incidenten ten aanzien waarvan een persalarmering wordt uitgedaan op voorhand en in samenspraak door de betrokken hulpdiensten is vastgesteld en binnen het GMS op geautomatiseerde wijze wordt bepaald of een persalarmering wordt gedaan, gaan wij er in dit advies vanuit dat de persalarmering wordt verzonden onder verantwoordelijkheid van de betrokken hulpdienst die de intake doet. De gegevens op basis waarvan wordt bepaald of een persalarmering wordt gedaan worden immers ook onder verantwoordelijkheid van de betrokken hulpdienst verwerkt (vgl. randnummers 2.8 t/m 2.10 hiervoor) en de betrokken hulpdienst heeft ook mede bepaald dat bij de inzet van een eenheid van die hulpdienst in bepaalde situaties – namelijk bij bepaalde categorieën incidenten – een persalarmering wordt gedaan.
- 2.13 Dat brengt ons bij de eerste adviesvraag, te weten of het doen van persalarmeringen door de politie, ambulancedienst en/of brandweer in lijn is met de privacyrechtelijke regelgeving.

3 VRAAG 1: PERSALARMERING IN LIJN MET PRIVACYRECHTELIJKE REGELGEVING?

Algemeen

- 3.1 Voor beantwoording van deze vraag is in de eerste plaats van belang of de privacyrechtelijke regelgeving bij het doen van persalarmeringen van toepassing is. Voor de politie gaat het dan om de vraag of de Wet politiegegevens van toepassing is, voor de ambulancediensten gaat het om de vraag naar toepasselijkheid van de AVG

en/of zorgspecifieke normen die privacyrechtelijke regels bevatten en voor de brandweer gaat het eveneens om de vraag of de AVG van toepassing is.

- 3.2 De AVG is, voor zover van belang, van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking²⁰ van persoonsgegevens.²¹ Een persoonsgegeven is:

“alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon”.²²

- 3.3 Persoonsgegevens kunnen dus zowel een al geïdentificeerde als een nog niet geïdentificeerde maar wel identificeerbare persoon betreffen. Als gegevens over een identificeerbaar persoon wordt beschouwd iedere informatie die direct (bijv. naam, adres, telefoonnummer), dan wel indirect (bijv. een identificerend nummer zoals het burgerservicenummer) herleidbaar is tot een natuurlijke persoon.

- 3.4 In gevallen waarin het op het eerste gezicht niet mogelijk is met de beschikbare identificatiemiddelen één bepaalde persoon te onderscheiden, kan die persoon toch “identificeerbaar” zijn doordat aan de hand van die informatie in combinatie met andere gegevens (die al dan niet bij de verwerkingsverantwoordelijke berusten) de betrokkene van andere personen kan worden onderscheiden.²³

- 3.5 De Wpg is van toepassing op de verwerking²⁴ van politiegegevens door een bevoegde autoriteit (waaronder de politie) die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn daarin te worden opgenomen.²⁵ Een politiegegeven is elk persoonsgegeven dat wordt verwerkt in het kader van de uitvoering van de politietaak bedoeld in artikelen 3

²⁰ Van verwerkingen in de zin van de AVG is sprake indien persoonsgegevens op een of andere wijze worden bewerkt. Dit is een zeer ruim begrip. Alleen al het raadplegen, verzamelen of opslaan van persoonsgegevens is voldoende om te spreken van het verwerken van persoonsgegevens. Zie artikel 4, tweede lid, AVG.

²¹ Artikel 2, eerste lid, van de AVG.

²² Artikel 4, onder 1, van de AVG.

²³ Vgl. overweging 26 van de considerans van de AVG. Zie ook het ‘Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens,’ van 20 juni 2007 van de Artikel 29 Werkgroep (“WP29”) (raadpleegbaar via https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_nl.pdf):

“In gevallen waarin het op het eerste gezicht niet mogelijk is met de beschikbare identificatiemiddelen één bepaalde persoon te onderscheiden, kan die persoon wellicht toch “identificeerbaar” zijn doordat aan de hand van die informatie in combinatie met andere gegevens (die al dan niet bij de voor de verwerking verantwoordelijke berusten) de betrokkene van andere personen kan worden onderscheiden.” De WP29 was tot de inwerkingtreding van de AVG het Europese overleg- en adviesorgaan waarin de privacytoezichthouders van alle lidstaten waren verenigd. Thans is dit de European Data Protection Board.

²⁴ Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, Wpg wordt in de Wpg onder verwerken van politiegegevens verstaan: elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot politiegegevens of een geheel van politiegegevens, al dan niet uitgevoerd op geautomatiseerde wijze, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen of vernietigen van politiegegevens.

²⁵ Zie artikel 2, eerste lid, Wpg.

en 4 Politiewet.²⁶ Een persoonsgegeven is: "Alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon".²⁷ De definitie van het begrip persoonsgegeven in de Wpg – althans in de Richtlijn die met de Wpg is geïmplementeerd²⁸ – is dus identiek aan de definitie daarvan in de AVG. Dat is ook door de Wpg-wetgever onderkend.²⁹ Voor de invulling van het begrip 'persoonsgegeven' onder de Wpg zal dus aansluiting mogen worden gezocht bij de invulling van dat begrip in de AVG.

- 3.6 De AVG en de Wpg zijn niet van toepassing op gegevens die op zodanige wijze zijn geanonimiseerd dat de persoon waarop ze betrekking hebben niet (meer) identificeerbaar is. Voor de vraag of sprake is van identificeerbaarheid moet rekening worden gehouden met alle middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat zij worden gebruikt door de verwerkingsverantwoordelijke of door derden om de persoon direct of indirect te identificeren. Om uit te maken of van middelen redelijkerwijs valt te verwachten dat zij zullen worden gebruikt om de natuurlijke persoon te identificeren, moet rekening worden gehouden met alle objectieve factoren, zoals de kosten van en de tijd benodigd voor identificatie, met inachtneming van de beschikbare technologie op het tijdstip van verwerking en de technologische ontwikkelingen.³⁰
- 3.7 De vraag is dus of er – in theoretische zin – middelen bestaan die door de verwerkingsverantwoordelijke en/of een derde kunnen worden ingezet in het geval dat zij de betrokkene willen identificeren. Niet relevant is of die middelen daadwerkelijk worden ingezet.

Persalarmering door de politie

Toepasselijkheid Wpg

- 3.8 Als gezegd verwerkt de politie in de intakefase verschillende gegevens, waaronder persoonsgegevens. Omdat dat gebeurt ter uitvoering van de politietaak gaat het meer

²⁶ Met uitzondering van de uitvoering van wettelijke voorschriften anders dan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 opgedragen taken, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, onder 1° en artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 2012. Zie artikel 1, aanhef en onder a, Wpg.

²⁷ Artikel 1 aanhef en onder b Wpg..

²⁸ Zie artikel 3 lid 1, van de Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad ("Richtlijn"): 1) "„persoonsgegevens”: alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatiemiddel zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificatiemiddel of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon”.

²⁹ Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 101 en 56-57.

³⁰ Zie overweging 26 van de considerans van de AVG en overweging 21 van de considerans van de Richtlijn. Gepseudonimiseerde gegevens die door het gebruik van aanvullende gegevens aan een natuurlijke persoon kunnen worden gekoppeld, dienen als gegevens over een identificeerbare natuurlijke persoon te worden beschouwd.

precies om politiegegevens, waarop de Wpg van toepassing is (vgl. randnummer 2.8 en 3.5 hiervoor). Bij de gegevens die de politie in de intakefase verwerkt, kan het ook gaan om gegevens over degene of degenen die bij het incident betrokken is resp. zijn.³¹ Dat is van belang nu dit betekent dat het – op het moment dat een persalarmering uit gaat – voor de politie, zeker in bepaalde gevallen, duidelijk is op welke betrokkenen die persalarmering betrekking heeft.

- 3.9 Daar komt bij dat op basis van de persalarmering als zodanig, in ieder geval in bepaalde situaties, relatief eenvoudig zal zijn na te gaan op welke betrokkenen die persalarmering betrekking heeft, óók voor de ontvangers van de persalarmeringen. Bijvoorbeeld door ter plaatse te gaan. Bovendien is dan niet uitgesloten dat uit de persalarmering juist aanvullende informatie kan worden afgeleid ten opzichte van de informatie die, in het voorbeeld, ter plekke over een betrokkene beschikbaar is.

Denk aan die situatie dat ter plekke bijv. wel is waar te nemen wie het slachtoffer is, maar niet wat zich precies heeft voorgedaan (bijv. een steekpartij).

- 3.10 Dat een persalarmering geen direct identificerende gegevens, zoals de naam, het adres of het telefoonnummer van de betrokkene bevat maakt dus niet (in alle gevallen) dat geen sprake is van herleidbaarheid.

Vgl. ter illustratie Rechtbank Midden-Nederland 17 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5580, rov. 6.1 en 6.2, al ging het in die zaak om veel meer gegevens:

“6.1. Bij de beoordeling of gegevens als politiegegevens moeten worden aangemerkt, is onder meer bepalend of die gegevens een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreffen. Daarbij moet worden beoordeeld of de gegevens alleen of in combinatie met andere gegevens zo kenmerkend zijn voor een persoon dat deze daarmee kan worden geïdentificeerd. Bij die beoordeling mogen alle middelen worden betrokken die redelijkerwijs kunnen worden ingezet om de betreffende persoon te identificeren. De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 4 februari 2015.³²”

Vgl. ook *Kamerstukken II* 2017/18, 25 124, nr. 90, p. 23-24, al gaat het daarbij om de 112-meldingen als zodanig en niet om daaruit afgeleide informatie:

“Veel 112-meldingen bevatten informatie aan de hand waarvan natuurlijke personen kunnen worden geïdentificeerd. (...); de soort inzet en de prioriteit (...) kunnen een indicatie geven over de bijzondere omstandigheden waarin die bewoner verkeert, waaronder zijn fysieke of mentale gezondheid.”

³¹ In het vervolg wordt gemakshalve de meervoudsvorm gehanteerd.

³² Uitspraak van de ABRvS van 4 februari 2015, (ECLI:NL:RVS:2015:254).

- 3.11 Gelet op het voorgaande zal ervan moeten worden uitgegaan dat een persalarmering in bepaalde gevallen een verstrekking betreft van gegevens over een 'identificeerbare' natuurlijke persoon en, in het geval van de politie, dus een verstrekking van politiegegevens betreft. Of dat in een concreet geval daadwerkelijk zo is, vergt een beoordeling per geval. Gelet op het acute karakter van een 112-melding zal daar (veelal) echter geen tijd voor zijn. Wij menen dan ook dat er daarom zekerheidshalve vanuit moet worden gegaan dat met de persalarmering sprake is van de verstrekking van politiegegevens die aan de Wet politiegegevens moet worden getoetst.

Toets aan Wpg

- 3.12 Wpg kent een gesloten verstrektingsregime.³³ Dat betekent dat de persalarmering alleen kan worden gedaan als de Wpg daarvoor een basis biedt (art. 3 Wpg). Dat is het geval als, voor zover van belang, i) de persalarmering noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de politietaak (zie paragraaf 2 van de Wpg) of ii) met de persalarmering sprake is van een verstrekking aan bij of krachtens de Wpg genoemde derden en daarin genoemde doelen (zie paragraaf 3 van de Wpg jo. het Besluit politiegegevens ("**Bpg**")).³⁴
- 3.13 Mogelijk is een persalarmering in bepaalde gevallen noodzakelijk voor de uitvoering van de politietaak. Veelal zal dat echter niet het geval zijn. Met de persalarmering is evenmin sprake van een verstrekking aan bij of krachtens de Wpg genoemde derden en daarin genoemde doelen (zie paragraaf 3 van de Wpg jo. het Bpg).

Vgl. Rechtbank Midden-Nederland 17 december 2020,
ECLI:NL:RBMNE:2020:5580, rov. 7.1 en 7.2:

"De Wpg, nader uitgewerkt in het Bpg, bevat een uitputtende regeling voor de verstrekking van politiegegevens als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van die wet. Dat betekent dat alleen personen die in die wet of dat besluit genoemd zijn, aanspraak kunnen maken op de verstrekking van of inzage in politiegegevens. De rechtbank verwijst in dit kader wederom naar de hiervoor genoemde uitspraak van de ABRvS. [...] Op zichzelf worden

³³ Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 9 en 31. Zie ook de uitspraak van de Afdeling van de Raad van State van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:254.

³⁴ Artikel 3 lid 3 Wpg bepaalt nog: "Politiegegevens die zijn verkregen voor een doel, als bedoeld in artikel 1, onder a, kunnen worden verwerkt voor een ander doel, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, voor zover deze wet of Unierecht uitdrukkelijk daarin voorziet en de verwerking voor dat andere doel noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel." Blijkens de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II* 2017-2018, 34 889, nr. 3, p. 63) wordt "In dit lid (...) geregeld de verdere verwerking van de persoonsgegevens, die zijn verwerkt voor een doel binnen de richtlijntaak (art. 1, onderdeel a, RI) voor een ander doel binnen het toepassingsgebied van de richtlijn. Dit betreft bijvoorbeeld de verdere verwerking van politiegegevens, die zijn verzameld voor een opsporingsonderzoek, voor de strafvervolgning of de verdere verwerking van gegevens, die zijn verwerkt in het kader van de strafvervolgning, voor de tenuitvoerlegging van een straf. Op grond van de richtlijn is een wettelijke regeling vereist, binnen de kaders van de proportionaliteit. De verdere verwerking van politiegegevens ten behoeve van de strafvordering is geregeld in artikel 16, eerste lid, onder a, Wpg." (onderstreping toegevoegd). De verstrekking van de persalarmering kan hier dus niet op worden gebaseerd. Hetzelfde geldt voor artikel 3 lid 4 Wpg, dat bepaalt: "Politiegegevens kunnen voor een ander doel dan die, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, worden verwerkt door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang of wetgeving van de Europese Unie zijn aangewezen." Van een dergelijke specifieke aanwijzing is namelijk geen sprake.

journalisten, daarin niet vermeld als een categorie personen die daar recht op hebben. De wetgever heeft aldus de vrijheid van nieuwsgaring als algemeen belang in dit kader kennelijk niet als een zodanig zwaarwegend belang aangemerkt dat journalisten als categorie personen moeten worden aangemerkt aan welke de gegevens ter inzage kunnen worden gelegd, dan wel verstrekt kunnen worden. De wetgever heeft daarbij een belangenafweging gemaakt omdat het beperkte verstrekkingssysteem van de Wpg het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte beschermt en beoogt ervoor te zorgen dat daarop geen onevenredige inbreuk wordt gemaakt [...].” [onderstreping toegevoegd]

Vgl. de Aanwijzing wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, dat een vergelijkbaar gesloten verstrekkingssysteem kent als de Wpg:³⁵

“Een journalist maakt, gezien zijn functie, informatie waarover hij beschikt veelal openbaar. Openbaarmaking is geen doel van de Wjsg. [...].”

Vgl. ook *Kamerstukken II* 2017/18, 25 124, nr. 90, p. 23-24, al gaat het daarbij om de 112-meldingen als zodanig en niet om daaruit afgeleide informatie:

“Veel 112-meldingen bevatten informatie aan de hand waarvan natuurlijke personen kunnen worden geïdentificeerd. (...); de soort inzet en de prioriteit (...) kunnen een indicatie geven over de bijzondere omstandigheden waarin die bewoner verkeert, waaronder zijn fysieke of mentale gezondheid. Dergelijke privacygevoelige gegevens behoren niet via een algemeen toegankelijke informatiebron openbaar te worden gemaakt. In zulke gevallen dient naar mijn oordeel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degenen op wie de informatie betrekking heeft te prevaleren boven het recht op vrije nieuwsgaring van de media. Ik zal de hulpverleningsdiensten verzoeken hun afspraken met de media opnieuw te bezien in het kader van de vernieuwing van C2000.”

- 3.14 De conclusie is dat er, zeker in bepaalde gevallen, geen ruimte is voor het doen van een persalarmering door de politie. Het gaat dan om de gevallen waarin de persalarmering persoonsgegevens bevat en de persalarmering bovendien niet noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaken.
- 3.15 Die ruimte zou er overigens wel kunnen zijn als Europeesrechtelijk regelgeving ertoe zou verplichten dat de pers tóch (real-time) gealarmeerd wordt. Bijvoorbeeld als blijkt dat de pers op grond van artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (“EVRM”) aanspraak heeft op informatie. Op die vraag komen wij terug onder de randnummers 3.26 t/m 3.31. Daar zal blijken dat het van overheidswege faciliteren van een systeem van persalarmeringsinformatie aan de bescherming van de door 10 EVRM lid 1 beschermde belangen van de pers wél dienstbaar is, maar dat de pers aan dat artikel volgens ons tegelijkertijd geen harde aanspraak op (real-time) verstrekking

³⁵ Zie Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, [Stcrt. 2018/36059](#).

van persalarmeringsinformatie kan ontlelen. Zou dat anders zijn, dan geldt bovendien dat het door artikel 10 lid 1 EVRM beschermde recht (met inachtneming van de voorwaarden uit artikel 10 lid 2 EVRM) op grond van nationale regelgeving ter bescherming van andere belangen (zoals de privacy van derden) beperkt kan worden. In dat kader valt te denken aan beperking op grond van de Wpg die, op dit moment (immers) geen ruimte biedt voor het doen van persalarmeringen die persoonsgegevens bevatten en die bovendien niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de politietaak.³⁶

Persalarmering door de ambulancedienst

- 3.16 Op verstrekkingen van persoonsgegevens door de ambulancedienst, waaronder persoonsgegevens in de persalarmering, is de AVG van toepassing (vgl. de randnummers 3.8 t/m 3.11). Aan een toets aan de AVG wordt echter niet toegekomen, omdat het medisch beroepsgeheim van de centralist van de ambulancedienst naar ons oordeel aan verstrekking van persalarmeringen in de weg staat.³⁷ Ter toelichting daarop het volgende.
- 3.17 De triage in het kader van de meldkamerfunctie van de ambulancezorg moet worden uitgevoerd door een verpleegkundige, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet BIG.³⁸ Op de gegevens die de centralist-verpleegkundige verwerkt is de geheimhoudingsplicht van artikel 88 Wet BIG en artikel 7:457 BW van toepassing.

Zie HR 30 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1205:

“De Rechtbank heeft vastgesteld dat [betrokkene 3] een op grond van de Wet BIG geregistreerde verpleegkundige is en dat [betrokkene 1], die het alarmnummer 112 belde, naar haar werd doorgeschakeld omdat hij te kennen had gegeven dat de ambulancedienst de hulpdienst was die hij nodig had. Het kennelijke oordeel van de Rechtbank dat [betrokkene 3] als centralist werkzaamheden verricht op het gebied van de individuele gezondheidszorg en daarom op grond van art. 88 Wet BIG een geheimhoudingsplicht heeft ten aanzien van hetgeen haar in haar beroepsuitoefening ter kennis is gekomen, is juist.”

Zie ook de conclusie van AG mr. A.E. Harteveld van 30 juni 2017, ECLI:NL:PHR:2017:564, met name rov. 4.11, 4.19 en rov. 4.24:

“4.11 Uit het geheel van bovengenoemde wettelijke regelingen en daaruit voortvloeiende richtlijnen en protocollen kan tot dusverre worden geconcludeerd dat het proces van zorgintake, zorgindicatie en inzet van ambulancezorg dat op de MKA plaatsvindt, ook wel ‘triage’ genoemd, als risicovolle handeling in de zin van de Wet BIG wordt aangemerkt, waarop deze wet en de WGBO en WKKGZ van toepassing zijn. Omdat triage tot de

³⁶ Een dergelijke beperking moet uiteraard wel voldoen aan de vereisten die worden gesteld door lid 2 van artikel 10 EVRM. Het gaat de reikwijdte van dit advies te buiten daar nader bij stil te staan.

³⁷ Vgl. artikel 7 lid 6 van het Landelijk convenant.

³⁸ Artikel 7 lid 7 Regeling ambulancezorgvoorzieningen.

categorie risicovolle handelingen behoort, moet zij worden gedaan door een op grond van de Wet BIG geregistreerde verpleegkundige en kunnen niet-verpleegkundigen op de MKA niet hiervoor worden ingezet. Het gaat daarbij in het bijzonder om "het aannemen van de melding, het geven van eerste medische adviezen, het stellen van de indicatie en het wel of niet inzetten van een ambulance, of een andere voorziening van de RAV of van een ketenzorginstelling". Deze werkzaamheden geschieden te allen tijde door een verpleegkundig centralist op de MKA. Niet-verpleegkundigen op de MKA kunnen enkel belast zijn met niet-risicovolle onderdelen van het meldkamerproces, zoals het logistieke proces van uitgifte van ambulanceritten.

(...)

4.19 Grondslag voor het (dagelijks) verwerken - waaronder valt het vastleggen en bewaren - van 112-telefoongesprekken die binnen de MKA worden gevoerd zijn aldus de richtlijn art. 21 WBP, in verbinding met de WGBO. Art. 7 van de richtlijn houdt met betrekking tot de juridische status van deze vastgelegde geluidsgegevens voorts in dat zij als een onderdeel van het dossier in de zin van art. 7:454 BW moeten worden gezien, omdat zij onder meer medische gegevens bevatten betreffende een patiënt en dienen te worden beschouwd als 'noodzakelijk in het kader van een goede hulpverlening aan de patiënt'.

(...)

4.24 Al het boven besprokene in aanmerking genomen, kom ik tot het oordeel dat al hetgeen de hulpzoekende beller in een 112-gesprek meedeelt aan de triagerend verpleegkundig centralist op de MKA die hem te woord staat, wetenschap is die deze centralist bij het uitoefenen van zijn beroep op het gebied van de individuele gezondheidszorg als geheim is toevertrouwd; hetgeen betekent dat hij ten aanzien daarvan zijn plicht tot geheimhouding als bedoeld in art. 88 Wet BIG in acht dient te nemen.

Vgl. ook artikel 3 lid 2 aanhef en onder b en bijlage 1 bij het Landelijk convenant.

- 3.18 Het voorgaande betekent dat verstrekking van gegevens die door de centralist-verpleegkundige in het kader van de intake zijn verkregen – waaronder begrepen de persoonsgegevens in de persalarmering – in beginsel dus verboden is. Op het medisch beroepsgeheim bestaan verschillende uitzonderingen, waaronder de toestemming van de betrokkene. In de huidige situatie wordt om die toestemming niet gevraagd en toepassing van die grond lijkt om meerdere redenen ook niet aan de orde. In de eerste plaats zal er gelet op het acute karakter van een 112-melding (veelal) geen ruimte zijn voor het vragen van toestemming voor het uitdoen van een persalarmering bij een 112-melding. Daarnaast is de melder niet altijd degene op wie de persalarmering betrekking heeft, zodat ook daarom niet (altijd) om toestemming gevraagd kan worden. Daar komt nog bij dat de vraag gerechtvaardigd is of een toestemming wel in

vrijheid gegeven kan worden (voelt een betrokkene zich gelet op zijn hulpvraag wel vrij om 'nee' te zeggen?), terwijl dat wel een eis is om te kunnen spreken van rechtsgeldige toestemming.

- 3.19 Ook de andere eventueel relevante uitzonderingsgronden zullen zich niet voordoen. Zo is er (vooralsnog) geen wettelijke verplichting tot doorbreking van het beroepsgeheim c.q. verstrekking van persalarmeringen.

Wellicht ten overvloede: ook hier speelt weer mee dat dit anders kan zijn als artikel 10 EVRM de overheid tot het real-time delen van persalarmeringen verplicht. Op die vraag komen wij terug onder de randnummers 3.26 t/m 3.31. Daar zal blijken dat het van overheidswege faciliteren van een systeem van persalarmeringsinformatie aan de bescherming van de door 10 EVRM lid 1 beschermde belangen van de pers wél dienstbaar is, maar dat de pers aan dat artikel volgens ons tegelijkertijd geen harde aanspraak op (real-time) verstrekking van persalarmeringsinformatie kan ontleen. Zou dat anders zijn, dan geldt bovendien dat het door artikel 10 lid 1 EVRM beschermde recht (met inachtneming van de voorwaarden uit artikel 10 lid 2 EVRM) op grond van nationale regelgeving ter bescherming van andere belangen (zoals de privacy van derden) beperkt kan worden. In dat kader valt te denken aan beperking op grond van het medisch beroepsgeheim dat, zoals hiervoor is toegelicht, in de weg staat aan het doen van persalarmeringen vanuit de ambulance.³⁹

- 3.20 Ook van een van een conflict van plichten is geen sprake. Bij een conflict van plichten gaat het om situaties waarin de hulpverlener meent zijn zwijgplicht te moeten doorbreken, omdat een ander concreet belang zwaarder weegt én omdat hij met het doorbreken van de zwijgplicht een ernstig nadeel voor de patiënt of een andere persoon kan voorkomen. Om een beroep te kunnen doen op het conflict van plichten moeten in beginsel alle onderstaande voorwaarden zijn vervuld:

- alles is in het werk gesteld om toestemming tot doorbreking van het geheim te verkrijgen.
- het niet-doorbreken van het geheim levert voor een ander ernstige schade op.
- de arts verkeert in gewetensnood door het handhaven van de zwijgplicht.
- er is geen andere weg dan doorbreking van het geheim om het probleem op te lossen.
- het moet vrijwel zeker zijn dat door de geheimdoorbreking de schade aan de ander kan worden voorkomen of beperkt.
- het geheim wordt zo min mogelijk geschonden.⁴⁰

Vgl. artikel 8, vierde lid, van het Landelijk convenant.

³⁹ Een dergelijke beperking moet uiteraard wel voldoen aan de vereisten die worden gesteld door lid 2 van artikel 10 EVRM. Het gaat de reikwijdte van dit advies te buiten daar nader bij stil te staan.

⁴⁰ Zie de KNMG-richtlijn 'Omgaan met medische gegevens', p. 22-23 (<https://www.knmg.nl/richtlijn-omgaan-met-medische-gegevens>).

- 3.21 Een laatste mogelijk relevante uitzondering is de aanwezigheid van een zwaarwegend belang. Anders dan bij de grond 'conflict van plichten' is niet vereist dat er ernstig nadeel kan worden voorkomen door het doorbreken van de geheimhoudingsplicht. Er kan reden zijn om het beroepsgeheim te doorbreken als er voldoende concrete aanwijzingen bestaan dat een ander zwaarwegend belang geschaad zou kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan het recht op informatie over afstamming, informatie over ernstige erfelijke aandoeningen of informatie over een besmettelijke aandoening. Of sprake is van een zwaarwegend belang, hangt af van de omstandigheden van het geval. Van een zwaarwegend belang is niet snel sprake. Een hulpverlener mag daarom niet te gemakkelijk zijn beroepsgeheim doorbreken op grond van een zwaarwegend belang.⁴¹

Het zwaarwegend belang als grond voor doorbreking van het beroepsgeheim is in het Landelijk convenant niet genoemd. Wel staan daar, in het kader van de grond 'conflict van plichten', enkele zwaarwegende omstandigheden vermeld die de centralist in overweging neemt, maar die doen zich in het onderhavige geval niet voor (art. 8 lid 4):

- De veiligheid van de hulpverlener loopt gevaar;
- Het vitaal belang van betrokkene die in een noodsituatie verkeert;
- De veiligheid van gerelateerden van de betrokkene loopt gevaar;
- De veiligheid van de omstanders loopt gevaar;
- De veiligheid van de samenleving als geheel loopt gevaar.

- 3.22 In het licht hiervan lijkt het ons niet voor de hand te liggen om ook het journalistieke belang bij de ontvangst van persalarmeringen (in dit specifieke kader) als een 'zwaarwegend belang' aan te merken. Niet zo zeer omdat het belang van de pers niet 'zwaarwegend' genoeg zou zijn, maar omdat een dergelijke categorale exceptie niet zou passen bij de aard van deze uitzonderingsgrond. Immers: het beroepsgeheim zou via die weg dan standaard en op structurele basis (dat wil zeggen: tientallen of honderden keren per dag) worden doorbroken, terwijl voor een geslaagd beroep op de grond 'zwaarwegend belang' steeds per geval een afweging van de hulpverlener vereist lijkt.
- 3.23 Het voorgaande betekent dat het doen van persalarmeringen door de ambulancedienst naar ons oordeel afstuit op het medisch beroepsgeheim van de centralist-verpleegkundige van de ambulancedienst. Dat geldt óók als een persalarmering in een concreet geval geen persoonsgegevens zou bevatten: het beroepsgeheim strekt zich uit tot alle gegevens die bij de intake worden verkregen en niet alleen tot persoonsgegevens.

⁴¹ Zie de KNMG-richtlijn 'Omgaan met medische gegevens', p. 23-24 (<https://www.knmg.nl/richtlijn-omgaan-met-medische-gegevens>).

Persalarmering door de brandweer

- 3.24 De verstrekking van de (persoonsgegevens in de) persalarmering door de brandweer moet worden getoetst aan de AVG (vgl. de randnummers 3.8 t/m 3.11), meer in het bijzonder aan de artikelen 9 en 6 lid 4 AVG. Daarbij gaan wij ervan uit dat de persalarmering onder omstandigheden bijzondere persoonsgegevens, te weten gegevens over de gezondheid, kan bevatten (vgl. randnummer 2.10 en bijlage 2 bij het Landelijk convenant).⁴²
- 3.25 Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt op grond van artikel 9 AVG een strikt regime. Verwerking is in beginsel verboden, tenzij sprake is van één van de in artikel 9 van de AVG genoemde doorbrekingsgronden.⁴³ Een van die gronden is de toestemming van de betrokkene.⁴⁴ Dit is echter om meerdere redenen geen reële grond voor de verdere verwerking van door de brandweer in de intakefase verzamelde persoonsgegevens (vgl. randnummer 3.18). Een tweede grond is dat bijzondere persoonsgegevens mogen verwerkt als:
- "de verwerking (...) noodzakelijk [is] om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene"⁴⁵
- 3.26 De vraag of uit een zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, voortvloeit dat persalarmeringen mogen (of zelfs moeten) worden verzonden, verdient bijzondere aandacht. Hierbij is van belang dat ook grondrechten als lidstatelijk recht en Unierecht in de zin van artikel 9 lid 2 aanhef en onder g AVG kunnen kwalificeren.
- Zie:
- Hof van Justitie van de Europese Unie van 24 september 2019 (HvJ EU 24 september 2019, C-136/17, ECLI:EU:C:2019:773);
 - Gerechtshof Amsterdam van 23 juni 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:1802;
 - ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1028, rov. 9.3.1.
- 3.27 In dat verband springt (met name) de informatievrijheid, neergelegd in onder andere artikel 11 van het EU-handvest en (het equivalente) artikel 10 EVRM in het oog.

⁴² In dit advies gaan wij ervan uit dat de persalarmering door de brandweer geen strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten. Die gegevens worden blijkens bijlage 2 bij het Landelijk convenant alleen verwerkt door de politie ("justitieel"). Zou dat anders zijn, dan zou ook nog aan artikel 10 AVG getoetst moeten worden.

⁴³ Hierna worden de voor dit advies mogelijk relevante uitzonderingsgronden genoemd.

⁴⁴ Artikel 9 lid 2 aanhef en onder a AVG.

⁴⁵ Artikel 9 lid 2 aanhef en onder g AVG.

Onderdeel van de informatievrijheid, zoals beschermd door deze artikelen, zijn onder andere de persvrijheid en de 'ontvangstvrijheid'.

- 3.28 De ontvangstvrijheid wordt door het EHRM omschreven als het recht van een ontvangende partij – zonder tussenkomst van de Staat – kennis te nemen van informatie die een derde aan deze partij wil verstrekken:

"74. The Court observes that the right to freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him. [...]" - EHRM 26 maart 1987, nr. 9248/81 (Leander t. Zweden)

- 3.29 De uitleg die het EHRM hier aan de ontvangstvrijheid heeft gegeven gaat weliswaar uit van een situatie waarin communicatie plaatsvindt tussen *twee private partijen*, maar de ontvangstvrijheid lijkt echter ook aan de orde in gevallen waarin de afzender van de te verstrekken informatie de overheid zélf is (naar analogie van de hiervóór weergegeven betekenis: op voorwaarde dat de Staat met de verstrekking van die informatie instemt). Nu dat laatste hier het geval is – er heeft vanuit de Staat van oudsher steeds bereidheid bestaan persalarmeringsinformatie in enige vorm aan de pers te verstrekken – heeft de pers er een door artikel 10 EVRM (en dus ook artikel 11 Handvest) beschermd belang bij die informatie te ontvangen.

- 3.30 Tegelijkertijd betekent dat echter niet dat er ook een harde (positieve) verplichting is die persalarmeringsinformatie te verstrekken als de Staat daar in de toekomst *niet meer* (in de huidige vorm, real-time) toe bereid is. Alleen al niet omdat de door artikel 10 lid 1 EVRM beschermde rechten (met inachtneming van de vereisten van artikel 10 lid 2 EVRM) op grond van nationaal recht beperkt kunnen worden (bijvoorbeeld om de privacy van derden te beschermen). Daarnaast omdat, alhoewel een systeem voor persalarmeringsinformatie de belangen van (onder andere) de pers weliswaar dienstbaar is, het EHRM geoordeeld heeft dat het recht om informatie te ontvangen niet zo ver gaat dat hieruit voor de overheid een algemene, positieve verplichting voortvloeit om informatie uit eigen beweging te verzamelen en vervolgens in een specifieke vorm toegankelijk te maken. Enkele eerdere, in de Europese rechtspraak bekende, gevallen waarin burgers of organisaties aan de ontvangstvrijheid *in concrete gevallen* (op verzoek, en onder voorwaarden) wél een recht op ontvangst van verzochte ('ready and available'⁴⁶) informatie konden ontleen, doet daaraan niet af. Vgl. EHRM 6 januari 2016, 70287/11 (Weber t. Duitsland):

"The Court assumed a right of access to information in a case where authorities had not published relevant information of considerable public interest in an electronic data base or in any other form (Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria, no. 39534/07, § 46, 28 November 2013). Moreover, in the specific context of access to

⁴⁶ Zie bijv. de zaak EHRM 8 november 2016, nr. 18030/11 (Magyar Helsinki Bizottság t. Hongarije).

information, the Court has held that the right to receive information basically prohibits a Government from preventing a person from receiving information that others wished or were willing to impart (see *Leander v. Sweden*, 26 March 1987, § 74, Series A no. 116). It has also held that the right to receive information cannot be construed as imposing on a State positive obligations to collect and disseminate information of its own motion (see *Guerra and Others v. Italy*, 19 February 1998, § 53, Reports of Judgments and Decisions 1998-I). Therefore, the Court does not consider that a general obligation on the State to provide information in a specific form can be inferred from its case-law under Article 10, particularly when, as in the present case, a considerable amount of work is involved." – Onderstreping toegevoegd

- 3.31 Kort en goed denken wij dus de pers op grond van de door artikel 10 lid 1 EVRM (enige) aanspraak op het ontvangen van persalarmeringsinformatie kan maken, maar dat die aanspraak allesbehalve absoluut is, nu:
- de ontvangstvrijheid de Staat niet in algemene zin verplicht persalarmeringsinformatie actief te verzamelen en vervolgens in een door de pers gewenste vorm te verstrekken (laat staan: real-time te verstrekken), en;
 - het door artikel 10 lid EVRM beschermde recht, met inachtneming van de vereisten uit artikel 10 lid 2 EVRM op grond van nationaal recht beperkt kan worden.
- 3.32 Zoals wij hiervóór in de randnummers 3.12 t/m 3.22 hebben toegelicht, vormen de Wpg en het medisch beroepsgeheim een dergelijke (nationale) beperking voor de politie resp. de ambulancediensten. Voor de brandweer zien wij een dergelijke beperking echter niet. Dat maakt het, in het licht van de ontvangstvrijheid van artikel 11 van het EU-handvest en (het equivalente) artikel 10 EVRM, volgens ons verdedigbaar dat het de brandweerdiensten kan zijn toegestaan persalarmeringen te versturen. Daarvoor is dan wel vereist dat het belang van de ontvangstvrijheid zwaarder weegt dan de privacybelangen van de betrokkenen. Wij achten goed verdedigbaar dat dat het geval kan zijn. Dit mede vanwege het feit dat de persalarmeringen zodanig zijn vormgegeven dat zij slechts (en hooguit) indirect identificerende (bijzondere) persoonsgegevens bevatten en veelal ook geen extra informatie geven ten opzichte van de informatie die over het incident beschikbaar is als men ter plaatse gaat. Zouden degenen op wie de persalarmeringen betrekking hebben in de praktijk echter (structureel) hinder ondervinden van de aanwezigheid van pers bij een incident, dan zou de afweging anders kunnen uitvallen. Daarbij zou er dan ook op uitgekomen kunnen worden dat de persalarmering niet, of slechts met een vertraging wordt verzonden.

De verstrekking van de (persoonsgegevens in de) persalarmering door de brandweer moet ook nog worden getoetst aan artikel 6 lid 4 AVG. Dit artikel regelt in welke gevallen het is toegestaan persoonsgegevens verder te verwerken (waaronder begrepen: te verstrekken) voor een ander doel (persalarmering) dan het doel waarvoor die gegevens oorspronkelijk zijn

verzameld (beoordelen van de noodzaak tot acute inzet van de brandweer). Dat is onder meer het geval als een Unierechtelijke bepaling de verdere verwerking mogelijk maakt. Dat is, zo blijkt uit het voorgaande, ten aanzien van de persalarmering door de brandweer naar ons oordeel het geval.

Conclusie: beantwoording vraag 1

- 3.33 Persalarmeringen zullen, zeker in bepaalde gevallen, persoonsgegevens bevatten.
- 3.34 De politie mag alleen een persalarmering versturen als deze in het concrete geval geen persoonsgegevens bevat of als de persalarmering noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Dit vergt een beoordeling per geval. Gelet op het acute karakter van een 112-melding zal daar (veelal) echter geen tijd voor zijn. Zekerheidshalve moet er dan ook van uit worden gegaan dat een persalarmering door de politie inderdaad persoonsgegevens bevat en niet noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Dat betekent dat het de politie op dit moment niet is toegestaan persalarmeringen te versturen.
- 3.35 Ook vanuit de ambulancedienst zullen op dit moment geen persalarmeringen kunnen worden verstuurd. Verzending van persalarmeringen stuit naar ons oordeel af op het medisch beroepsgeheim van de centralist-verpleegkundige. Dat geldt óók als een persalarmering in een concreet geval geen persoonsgegevens zou bevatten: het beroepsgeheim strekt zich uit tot alle gegevens die bij de intake worden verkregen en niet alleen tot persoonsgegevens.
- 3.36 Het voorgaande ligt anders voor de brandweer. Wij achten goed verdedigbaar dat het de brandweer wel is toegestaan persalarmeringen te versturen; de AVG staat daar naar ons oordeel niet aan in de weg. Het Landelijk convenant lijkt daar evenmin aan in de weg te staan. Voor zover dit laatste al anders zou zijn, zou het Landelijk convenant eventueel aangepast kunnen worden. Zouden degenen op wie de persalarmeringen betrekking hebben in de praktijk echter (structureel) hinder ondervinden van de aanwezigheid van pers bij een incident, dan zou de afweging anders kunnen uitvallen. Daarbij zou er dan ook op uitgekomen kunnen worden dat de persalarmering niet, of slechts met een vertraging wordt verzonden.

4 VRAAG 2: MITIGERENDE MAATREGELEN?

- 4.1 De tweede vraag is dan of er mitigerende maatregelen kunnen worden getroffen zodat ook de politie en de ambulancedienst persalarmeringen zullen mogen versturen.
- 4.2 Het inbouwen van een vertraging vormt naar ons oordeel niet een zodanige mitigerende maatregel. Ook als de persalarmering met een vertraging wordt verzonden, staat het gesloten verstrekkingssysteem van de Wpg resp. het medisch beroepsgeheim van de centralist-verpleegkundige aan verstrekking in de weg.

4.3 Een beperking die inhoudt dat alleen ten aanzien van bepaalde incidenten een persalarmering wordt verzonden zal voor de ambulancedienst geen uitkomst kunnen bieden: het medisch beroepsgeheim staat ook daaraan in de weg. Voor de politie zal zo'n beperking slechts beperkt soelaas kunnen bieden, namelijk alleen indien en voor zover kan worden vastgesteld dat verzending van een persalarmering ten aanzien van die bepaalde incidenten standaard noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Die vaststelling moet gedaan kunnen worden, omdat op voorhand niet in algemene zin lijkt te kunnen worden uitgesloten dat een bepaalde persalarmering (toch) persoonsgegevens bevat en de Wpg dus een basis voor de verstrekking moet bieden.

4.4 Een andere oplossingsrichting is die waarbij wordt gezien of de persalarmering verder kan worden veralgemeniseerd, zodat is uitgesloten dat deze persoonsgegevens kan bevatten. In dat geval zou het voor de politie mogelijk worden persalarmeringen te versturen.

Voor de ambulancedienst ligt dat anders, omdat het medisch beroepsgeheim zich, als gezegd, tot alle gegevens uitstrekt die bij de intake worden verkregen, niet alleen tot persoonsgegevens.

4.5 Vermoedelijk zou zo'n veralgemenisering echter in ieder geval inhouden dat er niet langer locatiegegevens kunnen worden gedeeld. Om die reden lijkt deze oplossingsrichting niet reëel: zonder enige aanduiding van de locatie heeft het voor de pers op zijn minst veel minder zin een persalarmering te ontvangen. Wij hebben ons ook nog afgevraagd of het weglaten van de aard van het incident zou maken dat het in alle gevallen uitgesloten is dat met een persmelding persoonsgegevens worden verstrekt. De persalarmering zegt dan veel minder en zal ook minder snel informatie kunnen toevoegen ten opzichte van de informatie die ter plekke beschikbaar is. Zekerheid hierover is echter niet te geven.

4.6 Wij hebben verder nog gezien of de politie al in de fase van het aannemen van de melding (zie randnummer 2.6) een persalarmering uit zou kunnen doen. Dan is de AVG immers van toepassing, die meer mogelijkheden tot verstrekking biedt (vgl. de analyse hiervoor die ziet op de mogelijkheid van de brandweer om een persalarmering te versturen) en speelt het medisch beroepsgeheim nog geen rol. De leden 4 en 5 van artikel 11.10 Telecommunicatiewet (jo. artikel 1 en 2 van het Besluit 1-1-2 alarmcentrales) zouden echter in de weg kunnen staan aan de mogelijkheid om in de fase van het aannemen van een 112-melding een persalarmering te verzenden, namelijk als de persalarmering in een concreet geval gegevens bevat waar de korpschef alleen maar over beschikt, doordat die gegevens op grond van artikel 11.10 lid 1 en 2 Telecommunicatiewet zijn ontvangen.

De leden 4 en 5 van artikel 11.10 Telecommunicatiewet luiden immers als volgt:

"4. Verstrekking van nummers en gegevens⁴⁷ door de beheerder [d.w.z. de korpschef⁴⁸, PRDF] vindt slechts plaats met het oog op de hulpverlening in noodsituaties of de bestrijding van het misbruik van een alarmnummer voor publieke diensten. De beheerder is verwerkingsverantwoordelijke voor deze verstrekkingen.

5. Verstrekking van nummers en gegevens met het oog op de hulpverlening in noodsituaties vindt slechts plaats aan de door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met Onze Minister, aangewezen publieke diensten belast met hulpverleningstaken."⁴⁹

4.7 Bovendien zou verzending van een persalarmering in deze eerste fase mogelijk betekenen dat de pers eerder ter plaatse is dan de betrokken hulpdienst(en), hetgeen bijv. met een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen gepaard zou kunnen gaan. Daarnaast is – zo hebben wij van u begrepen – op zijn minst onzeker of deze oplossingsrichting praktisch haalbaar is.

4.8 Een laatste oplossingsrichting zou tot slot zijn om voor de politie resp. de ambulancedienst een wettelijke basis resp. wettelijke verplichting te creëren voor het doen van persalarmeringen. Mocht dit een gewenste oplossingsrichting zijn, dan zijn wij graag bereid hier verder met u over mee te denken.

5 AFSLUITING

5.1 Tot zover ons advies. Tot een nadere toelichting daarop zijn wij graag bereid.

⁴⁷ Het gaat bij deze "nummers en gegevens" om de gegevens die de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en de aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst die nummeridentificatie aanbiedt, op grond van artikel 11.10 lid 1 en 2 Tw verplicht aan de korpschef moeten verstrekken. Dat kunnen ook locatiegegevens van de beller/melder zijn.

⁴⁸ Zie artikel 1 van het Besluit 1-1-2 alarmcentrales.

⁴⁹ Dat zijn de gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen, de Regionale Ambulancevoorzieningen en de politie. Zie artikel 2 van het Besluit 1-1-2 alarmcentrales.